

ANA BEATRIZ LEMOS DA COSTA &  
FERNANDO OLIVEIRA PAULINO

# GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO

*GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA SOBRE LEY DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN EN MÉXICO*

*GENESIS AND DEVELOPMENT OF THE  
PUBLIC POLICY OF THE RIGHT OF ACCESS TO  
INFORMATION IN MEXICO*

*Recebido em: 26 out. 2016*

*Aceito em: 15 abr. 2017*

**Ana Beatriz Lemos da Costa:** Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)  
Mestre em Políticas de Comunicação pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Jornalista e Publicitária também pela UnB.  
**Contato:** [anabialemos@gmail.com](mailto:anabialemos@gmail.com)

**Fernando Oliveira Paulino:** Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil)  
Professor e Diretor da Faculdade de Comunicação da UnB. Diretor de Relações Internacionais da ALAIC.  
**Contato:** [fopaulino@gmail.com](mailto:fopaulino@gmail.com)

ISSN (2236-8000)

políticas de comunicação

## RESUMO

O artigo apresenta estudo da gênese e do desenvolvimento da política pública do direito de acesso à informação no México a partir da mudança do contexto político, de reformas constitucionais e da atuação do Grupo Oaxaca. Constituído por representantes da sociedade civil, o Grupo Oaxaca contribuiu para a visibilidade midiática, colocação do tema direito à informação na agenda pública e formulação da lei de acesso no país. O texto contém elementos da fase de implementação a partir de entrevistas com atores-chave, até a etapa de reformulação da política no México. A pesquisa pretende contribuir com proposições relacionadas ao ciclo da política pública de comunicação relacionada à transparência em países latino-americanos, concluindo que a realidade da região enfrenta desafios ligados aos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas sobre direito à informação.

**PALAVRAS-CHAVES:** Políticas de comunicação; Direito de acesso à informação; Grupo Oaxaca; Democracia; México.

## RESUMEN

El trabajo presenta el estudio de la génesis y desarrollo de la política pública del derecho de acceso a la información en México a partir del contexto político cambiante, las reformas constitucionales y el papel del Grupo Oaxaca. Compuesto por representantes de la sociedad civil, el Grupo Oaxaca contribuyó a la visibilidad de los medios de comunicación, la colocación del tema de derecho a la información en la agenda pública y la formulación de la ley de acceso en el país. El texto contiene elementos de la fase de ejecución a partir de las entrevistas con actores clave, a la remodelación de la escena política en México. La investigación tiene como objetivo contribuir con propuestas relacionadas con el ciclo de la política pública de comunicación relacionada con la transparencia en los países latinoamericanos, concluyendo que la realidad de la región se enfrenta a desafíos relacionados con los procesos de formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas sobre el derecho a la información.

**PALABRAS-CHAVES:** Políticas de comunicación; Derecho de acceso a la información; Grupo Oaxaca; Democracia; México.

## ABSTRACT

The paper presents the study of the genesis and development of public policy right of access to information in Mexico from changing political context, constitutional reforms and the role of Oaxaca Group. Composed of representatives of civil society, the Oaxaca Group contributed to the visibility of the media, placing the issue of right to information on the public agenda and the formulation of the access law in the country. The text contains elements of the implementation phase with interviews with key actors, reshaping the political scene in Mexico. The research aims to contribute with proposals related to the cycle of public policy communication regarding transparency in Latin American countries, concluding that the reality of the region faces challenges related to the formulation, implementation and evaluation of public policies on the right to information.

**KEYWORDS:** Communication policies; Right of access to information; Oaxaca group; Democracy; Mexico.

## INTRODUÇÃO

Esse artigo estuda a gênese e o desenvolvimento do direito de acesso à informação no México, compreendido como uma política pública de comunicação, na medida em que se trata de uma garantia para o exercício da liberdade de expressão, por meio de oferta, solicitações e do recebimento de informações produzidas pelo Estado. A abordagem teórico-metodológica foi a do ciclo de políticas públicas (SARAVIA, 2006), somada às técnicas de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com atores-chave.

Primeiramente, o artigo apresenta a origem do direito de acesso à informação na Constituição mexicana de 1917 e reforma subsequente. Depois, é dado o contexto político do México, que ensejou a colocação do direito de acesso na Constituição e formulação da Lei de Acesso na esfera federal. Na terceira parte a análise se debruça sobre as etapas do ciclo que compõe uma política pública, quais sejam: formação da agenda e formulação do direito de acesso à informação. Nesses estágios, dá-se ênfase à participação do Grupo Oaxaca para alcance de visibilidade midiática, colocação do tema na agenda pública e formulação da lei de acesso à informação no país. Considerando a dinamicidade que envolve as etapas do ciclo de política pública, o artigo leva em conta algumas questões relacionadas à implementação que culminaram na reformulação da legislação federal, após mudanças constitucionais e criação de uma lei geral sobre o tema, de alcance nacional. Ao final, o artigo espera deixar uma contribuição ao estudo do direito de acesso de modo a ajudar na avaliação de políticas relacionadas ao tema não somente no Brasil, mas na América Latina, cujos países também aprovaram leis de acesso nos últimos anos e enfrentam semelhanças no processo de implementação das políticas de comunicação sobre transparência como parte da dinâmica democrática.

## GÊNESE DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO

O direito de acesso à informação constava de forma implícita na Constituição Mexicana de 1917, em vigor até os dias atuais, cujos artigos 6o, 7o e 8o tratavam respectivamente da liberdade de expressão nas seguintes perspectivas: direito de manifestação do pensamento; liberdade de escrever e de publicar, sem censura prévia; e direito de petição. Porém, os princípios constitucionais careciam de regulamentação, motivo pelo qual a norma ficou sem efeitos práticos.

Com as reformas ocorridas em 1977, durante o governo do presidente José López Portillo, o direito passou a fazer parte do texto constitucional de maneira explícita. Essas mudanças constitucionais, “parte da reforma política que o governo de então havia prometido como processo de democratização do país” (CASTILLEJO, 2014: 44), foram fruto de pressões que visavam abrir espaço para uma maior participação de outros partidos na vida política do México, que desde 1929, com a criação do Partido Nacional Revolucionário, depois denominado Partido Revolucionário Institucional (PRI), era o único a exercer o poder em todo o país.

Todos os governos estaduais e cadeiras do Senado estavam em suas mãos e a oposição só foi admitida na Câmara dos Deputados como minoria simbólica que legitimava as formas democráticas, sem capacidade de influenciar efetivamente no comportamento do Legislativo (CARMÍN; MEYER, 2000: 216).

Essa pressão para aumentar a participação dos partidos se deu, entre outros motivos, após a eleição de 1976 do presidente López Portillo ter ocorrido sem oposição formal, pois além do candidato do PRI, só havia o candidato do Partido Comunista Mexicano, que na época, não possuía o registro oficial.

No México, as eleições nunca haviam sido o instrumento real de escolha dos governantes e sim um ritual para legitimar candidatos previamente ungidos, mas o ritual precisava da competição, da alternativa partidária, ainda que simbólicas, e esta foi a razão para as reformas da legislação eleitoral de dezembro de 1977, que pretendiam dar maior visibilidade à oposição sem compartilhar o poder com ela (idem: 243).

Como produto dessas emendas, ao artigo 60 foi acrescentada a seguinte frase:

A manifestação do pensamento não será objeto de nenhuma inquisição judicial ou administrativa, senão em caso de ataque a moral, a direitos de terceiros, provoque dano ou perturbe a ordem pública; **o direito à informação será garantido pelo Estado.** (MÉXICO, 1977, art. 6º, tradução nossa, grifo nosso).

A intenção do novo comando constitucional, no entanto, não era necessariamente assegurar o acesso das pessoas as informações públicas, e sim garantir que os partidos políticos tivessem, dentre outras prerrogativas, acesso ao rádio, à televisão, somados aos meios impressos, para difundir seus princípios e programas, inclusive nos períodos eleitorais, de modo a propiciar uma melhor formação da opinião pública.

Para esclarecer a abrangência do artigo, em abril de 1982, a Suprema Corte de Justiça, instância máxima do Poder Judiciário mexicano, expediu uma resolução em que afirmava que o direito de acesso era uma garantia social, ligada à liberdade de expressão e consistia na permissão do Estado para que os partidos políticos manifestassem de maneira regular a diversidade de opiniões, através dos meios de comunicação. Ademais, compreendia que a definição precisa do direito de acesso à informação competiria à legislação secundária (DÍAZ, 2002).

Em 1996, após a morte de 17 camponeses em *Agua Blanca*, município do estado de Guerrero, no sudoeste do país, evidenciando a necessidade da sociedade mexicana ter acesso a dados oficiais verdadeiros e sem omissões, a Suprema Corte deu nova interpretação ao artigo 60, determinando que a garantia se vinculava ao respeito à informação verdadeira, exigindo-se assim “que as autoridades se abstenham de dar à comunidade informação manipulada, incompleta ou falsa, sob pena de incorrer em violação grave

às garantias individuais” (VILLANUEVA, 2003: 21, tradução nossa).

Posteriormente, a interpretação do artigo se deu de modo que o direito de acesso à informação pública fosse visto como a prerrogativa da pessoa buscar dados, registros e todo tipo de informações em poder das entidades públicas e empresas privadas que exerçam gastos públicos e ou cumpram funções de autoridade, com as exceções expressas na lei (VILLANUEVA, 2003: 24). Com isso, abriu-se o caminho para criação da citada lei para regular a constituição e dar gênese à política pública de comunicação sobre o direito de acesso às informações públicas.

### MUDANÇAS DO CENÁRIO POLÍTICO

Em 1988, as eleições para presidência do México foram marcadas por fraudes e processos de apuração demasiado demorados e suspeitos. Nesse contexto, em agosto de 1990, o escritor peruano Mario Vargas Llosa durante um encontro de intelectuais na Cidade do México, definiu o sistema político mexicano como a ditadura perfeita.

O México tem todas as características de uma ditadura: a permanência, não de um homem, mas de um partido. Um partido que é inamovível, um partido que concede espaço à crítica na medida em que esta lhe serve, porque confirma que é um país democrático, mas que suprime por todos os meios, inclusive os piores, aquela crítica que de alguma maneira põe em perigo sua permanência no poder (LLOSA *in* FUSER, 1995: 14).

O partido a que se referia o escritor Vargas Llosa era o PRI, que durante 71 anos governava o México a custas de recursos governamentais e de eleições às vezes sem concorrentes, seguidas de acusações de fraude que não eram levadas adiante, nem mudavam a realidade política. Com essa predominância, a opinião pública no México era marcada pelos interesses do partido, por meio do controle dos discursos políticos, das campanhas, da cobertura midiática e dos resultados eleitorais (ESCOBEDO, 2003: 65).

Até a década de 1980, o partido do governo e suas políticas nacionalistas na maior parte das vezes estava em conflito com interesses norte-americanos, de cunho liberais. Em 1985, após o assassinato de um integrante da Agência Antidrogas dos Estados Unidos (DEA) por narcotraficantes protegidos pelas polícias local e federal mexicanas, foi dado início a uma intensa campanha internacional de desprestígio do aparelho policial mexicano em particular e do sistema político geral.

Com o surgimento de uma oposição eleitoral, os meios de comunicação, especialmente os norte-americanos, transformaram-se em fator importante no processo político mexicano, ao dar credibilidade internacional às acusações da oposição de centro-direita — o Partido de Ação Nacional (PAN) — com relação às fraudes do partido oficial.

De maneira indireta, alguns círculos políticos norte-americanos externaram que considerariam um desenvolvimento positivo a possibilidade de que a oposição conservadora democrática

no México, simpática às políticas predominantes nos Estados Unidos, pusesse fim ao longo monopólio de poder político do PRI (CARMÍN; MEYER, 2000: 311).

A primeira derrota do PRI se deu em julho de 1989, com a vitória na eleição de um governador e da maioria do Legislativo local por candidatos do Partido de Ação Nacional, no Estado da Baja Califórnia Norte, “o primeiro caso de uma entidade governada pela oposição desde a criação do partido do Estado, em 1929. Foi o fato mais significativo, anunciando a chegada de uma nova era na possível democracia mexicana” (idem, p. 328). Na esfera federal, no entanto, a eleição de um candidato da oposição somente ocorreu 11 anos depois, quando no ano 2000 foi eleito presidente do México o candidato do PAN, Vicente Fox.

Segundo a ex-presidente do IFAI (Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental) e acadêmica da UNAM, Jacqueline Peschard, depois da ascensão ao poder de um partido diferente do PRI e com a democratização das eleições, nasce a demanda por transparência no país.

Era uma demanda que estava no mundo todo, não era somente no caso mexicano. Então a alternância no poder gera uma exigência de que, depois de 20 anos a sociedade estar lutando por eleições confiáveis e competitivas, agora necessitamos de um governo que seja confiável. Já não se exigia uma mudança somente no processo eleitoral, senão na gestão governamental. Então realmente o que empurra que haja uma legislação de transparência é a chegada de outro partido, como uma coroação da transição mexicana [tradução nossa] (PESCHARD, 2016).

A partir dessa mudança do governo começou a mobilização para aprovação da lei de acesso à informação, como visto a seguir.

#### **MOBILIZAÇÃO DO GRUPO OAXACA, CONSTRUÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

Durante a campanha presidencial, o partido de Fox montou uma plataforma de transparência e combate à corrupção, além de fazer promessas de estabelecer a lei de acesso a informações públicas e uma política pública que garantisse o acesso. Tal compromisso e a vitória de Fox fizeram com que o tema direito à informação adentrasse a agenda do Poder Executivo mexicano.

Em março de 2001, já formado o novo governo, criou-se um grupo de trabalho de integrantes do Executivo cuja dinâmica incluiu estudos de legislação comparada de acesso, análise de alternativas ligadas a procedimentos de acesso, critérios de classificação da informação, prazos de resposta e desenhos institucionais. O trabalho foi concluído em julho do mesmo ano, com a produção de um documento que serviu de base para estabelecer os primeiros contatos com o Poder Legislativo.

Também em julho, o deputado Luis Miguel Barbosa, do Partido da



Revolução Democrática (PRD), apresentou na Câmara uma iniciativa de Lei de Acesso à Informação, com relação a atos administrativos do Poder Executivo Federal.

Antes disso, em maio de 2001, na cidade de Oaxaca, a Universidade Iberoamericana, em parceria com a Fundação Informação e Democracia e outras entidades, promoveram o Seminário Nacional “Direito à Informação e Reforma Democrática”, com a presença de jornalistas, organizações não-governamentais e pesquisadores do assunto. Na pauta do seminário, foram feitas discussões acerca do significado do direito a informações, de modo a colocar o assunto na perspectiva do acesso a informações públicas.

A Declaração de Oaxaca<sup>1</sup>, fruto das discussões do seminário, trazia seis pontos-chave que deveriam estar presentes em uma legislação de acesso à informação pública: adequar o texto constitucional para estabelecer o princípio de que a informação do Estado é pública e pertence aos cidadãos; criar uma legislação para que os órgãos do Estado e entes privados que lidassem com recursos públicos fossem sujeitos obrigados a dar informação aos cidadãos; estabelecer sanções aos servidores públicos que descumprissem os pedidos injustificadamente; estabelecer um capítulo de exceções claras e assegurar que fossem mínimas; criar um órgão independente que resolvesse as controvérsias entre os particulares e as autoridades; e reformar e revogar as leis que contrariassem o direito de acesso no país. A publicação desse documento colocou a temática na agenda pública e possibilitou unificar o tema que tinha interpretações controversas (ESCOBEDO, 2003: 74).

No dia seguinte ao encontro, foi constituída uma Comissão Técnica, responsável por promover o debate sobre direito à informação, estimulando a inserção do tema na agenda da opinião pública, por meio de reportagens sobre a questão. O pesquisador Juan Francisco Escobedo (2003), membro do Grupo Oaxaca, explica a origem do nome da iniciativa:

(...) foi a jornalista Ginger Thompson, correspondente do *New York Times*, que pela primeira vez denominou a mobilização emergente como Grupo Oaxaca, a partir do lugar em que se realizou o encontro acadêmico que, por sinal, não tinha nem interna, nem externamente, o objetivo de se constituir em uma instância deliberativa (...) tampouco se tratava de uma iniciativa de oaxaqueños e menos ainda de um projeto financiado pelo governo de Oaxaca (ESCOBEDO, 2003: 71, tradução nossa).

As ações do grupo Oaxaca se dividiram em quatro fases rumo à aprovação da legislação. Primeiro com a interpretação do direito de acesso previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o desenvolvimento da dinâmica interna do grupo; em seguida, houve o posicionamento sobre o tema e elaboração de um projeto de lei; projeto elaborado, foi dado início à divulgação nos meios de comunicação e à promoção de lobby com o governo; por fim, o assunto foi colocado na agenda parlamentar.

Essas fases coincidem com as duas primeiras etapas do processo de política pública, caracterizadas pela agenda ou “inclusão de determinada necessidade social na lista de prioridades do poder público” (SARAVIA, in FERRAREZI; SARAVIA, 2006: 33), seguida do estágio de elaboração,

<sup>1</sup> Declaração de Oaxaca disponível em: <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>. Acesso em 13/07/2016.

“que consiste na identificação e delimitação de um problema atual, na determinação de possíveis soluções e no estabelecimento de prioridades” (idem: 33). Como se vê, a separação da dinâmica de uma política pública por etapas é mais uma forma de esquema teórico do que ocorre na prática, em que muitas vezes o processo não segue uma sequência ordenada e previsível.

Na etapa de formulação, que inclui a especificação da alternativa mais conveniente e define o marco jurídico da política pública, a lei federal representou os interesses de duas propostas:

A primeira foi fruto da união da sociedade civil, o Grupo Oaxaca, apresentada ao Congresso em outubro e acolhida em 6 de dezembro por membros de todos os partidos representados na Câmara dos Deputados, exceto o partido do presidente Vicente Fox, Partido da Ação Nacional. A segunda proposta foi do governo mexicano, apresentada ao Congresso em 10 de dezembro (DOYLE, 2002, *apud*. NEUMAN, 2009:18, tradução nossa).

Tendo em vista a existência de duas propostas legislativas concorrentes, além da iniciativa do PRD, o Grupo Oaxaca conseguiu publicar reportagens de capa nos jornais de grande circulação “Reforma” e “El Universal” com os princípios do direito de acesso que deveriam estar presentes em uma futura legislação, no chamado “Decálogo do Direito de Acesso à Informação”, contendo os seguintes princípios: a) direito humano universal; b) informação pública pertence às pessoas; c) máxima abertura dos Poderes do Estado; d) obrigação de publicar e entregar a informação em posse do Estado; e) procedimentos ágeis, simples e a custos mínimos; f) mínimas exceções; g) órgão autônomo para promover a abertura e resolver as controvérsias; h) apresentar a origem dos recursos; i) consistência jurídica; e j) promoção do federalismo.

O modelo proposto pelo Grupo Oaxaca previa a possibilidade dos solicitantes entrarem com recursos relacionados ao acesso à informação dentro dos próprios órgãos e junto a uma instância externa, que veio a ser criada posteriormente o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Assim, sobre as justificativas para a escolha desse modelo, Neuman (2009) explica,

Embora, com a eleição do PAN, o Executivo e o Legislativo elegeram novos rostos, o Judiciário permaneceu predominantemente inalterado. Havia uma desconfiança em recorrer ao judiciário para apelações na primeira instância, não só por questões de independência, mas também pela incapacidade de resolver os casos de forma célere. Tradicionalmente, as cortes do México tem restringido o acesso a pessoas “comuns”, em função do alto custo e por requererem um advogado. Por todas essas razões, o Grupo Oaxaca e outros defensores da transparência envidaram esforços para adoção de um modelo menos dependente do judiciário (NEUMAN, 2009: 18, tradução nossa).



Acerca do alcance que deveria ter o órgão externo e da desconfiança no Poder Judiciário para resolver os casos relacionados à transparência, Jacqueline Peschard comenta,

Todos os debates que existiram em 2001 eram para saber até onde poderia chegar o alcance da transparência. A partir daí começam a questionar se diria respeito somente ao governo, ou também ao Legislativo, ao Judiciário e quem deveria ser o *órgano garante*. Em um modelo tradicional se optaria por atribuir ao Poder Judiciário resolver os litígios, as controvérsias sobre transparência. O que ocorre no caso mexicano é que viemos de um regime autoritário, opaco e com um poder Judiciário muito desprestigiado. Muito desprestigiado por ser subordinado ao Poder Executivo. Realmente não tinha os níveis de autonomia que vemos em muitos países, como no Brasil. Então o que se pensou que teria que ser um organismo que tivesse especialização, e que somente resolvesse as coisas de transparência e não outros assuntos administrativos. Também defenderam a ideia de que teria que ter autonomia, mas que não fosse do Poder Judiciário, porque já estava desprestigiado [tradução nossa] (PESCHARD, 2016).

Após a participação de dois integrantes do Grupo Oaxaca na Comissão da Câmara que cuidaria da uniformização das propostas legislativas, a lei foi aprovada. Era a primeira vez que o Poder Executivo se dispunha a tratar de uma lei diretamente com representantes da sociedade civil, respaldados pelos partidos da oposição. Segundo Luis Ernesto Salomón, “os legisladores se deram conta de que era uma questão valiosa e sentiram que era politicamente incorreto colocarem-se contra o tema” [tradução nossa] (SALOMÓN, 2008)<sup>2</sup>. Na sequência, foi chegado o momento de atuar junto aos senadores para enfim aprovar a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, em 30 de abril de 2002, tendo acolhido em várias seções as propostas do Grupo Oaxaca.

Em um documentário sobre a dinâmica do Grupo Oaxaca após oito anos da aprovação da lei, o acadêmico Ernesto Villanueva comenta a existência de propostas concorrentes no Poder Legislativo: “o governo de Fox tentou diminuir a ação do Grupo Oaxaca através de uma campanha de comunicação em que dizia que a lei foi uma virtude e uma mostra de vontade política do governo, o que não foi assim, pois sabemos que a lei foi fruto de uma grande negociação” [tradução nossa] (VILLANUEVA, 2008)<sup>3</sup>.

Negociação essa que ocorreu, sobretudo, quanto à previsão de ratificação dos comissionados do *órgano garante* pelo Poder Legislativo, após nomeação do Poder Executivo e à faculdade desse órgão de fazer recomendações e derrogar disposições jurídicas que contrariassem a lei.

Dessa maneira, a lei federal, que estava em vigor até maio de 2016, trazia, dentre outros, os princípios da máxima publicidade; obrigação dos órgãos publicarem periodicamente informações-chave; promoção de governos abertos; Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), órgão da Administração Pública Federal, com autonomia operacional, orçamentária e de decisão, encarregado de

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TtfjKPykH8>. Acesso em 10/06/2016.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TtfjKPykH8>. Acesso em 10/06/2016.

promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação; alcance limitado das exceções, rol restrito de informações classificadas como reservadas ou confidenciais; eficiência do acesso, por meio de procedimentos simples, ágeis e de baixo custo ao requerente; reuniões em órgãos públicos com caráter aberto; e proteção aos denunciantes.

#### IMPLEMENTAÇÃO E REFORMULAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO: REFORMAS DE 2007 A 2016

Após a entrada em vigor da legislação federal, foi dado início à implementação “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo necessários para executar uma política pública” (SARAVIA, in FERRAREZI; SARAVIA, 2006: 34). O chamado órgão garante da transparência, IFAI, foi criado por Decreto do Poder Executivo Federal em 24 de dezembro de 2002.

Os estados e municípios mexicanos começaram a se mobilizar para também aprovarem os respectivos regulamentos de forma que, em 2007, os 31 estados mexicanos mais o Distrito Federal contavam com uma lei sobre o assunto. Ocorre que, como a Constituição não trazia maiores detalhes acerca do direito de acesso às informações públicas, cada ente da federação deu origem à lei, criando por conseguinte uma miscelânea de direitos e obrigações. Havia, por exemplo, leis que somente permitiam o acesso à informação aos cidadãos de seus estados (SÁNCHEZ, 2011: 67).

A título de exemplo, o jornalista Rudolfo Ruiz explica como se deu a dinâmica de implementação da legislação no estado de Puebla, localizado no centro-sul do país.

Em Puebla foi feita uma cópia da lei federal. Ali se criou uma Comissão de Acesso à Informação Pública. Porém, a Comissão era muito mais limitada que a iniciativa federal, pois, se no nível federal houve transição política, nos estados não houve transição. Nos estados o PRI dominava e se fazia o que o partido queria. Os comissionados, os integrantes do *órgano garante* eram praticamente empregados do governador, do Executivo. Então era uma Comissão que não servia muito [tradução nossa] (RUIZ, 2016).

Segundo o jornalista Roberto Rock, integrante do Grupo Oaxaca, havia muitas diferenças entre as leis estaduais e os órgãos locais responsáveis pela transparência, ensejando na necessidade de reformulação da Constituição e legislação respectiva.

Os *órganos garantes* estaduais não favoreciam a transparência. Eram cúmplices do governo local, designados pelo governador, mandados pelo governador. Era uma mentira, digamos. E isso se refletia no fato de que as pessoas não apresentavam solicitações de acesso à informação. Havia estados onde, enquanto aqui na Cidade do México havia, não sei, duas mil solicitações ao mês, havia estados que havia três, quatro pedidos para temas locais. Assim foi crescendo a pressão desde a capital por parte de todos os atores. O governo se perguntava, por que eu tenho transparência no

governo federal e o governo estadual não é transparente? Isso está mal porque estamos tendo um desequilíbrio de poder. Um poder federal que está submetido à transparência e poderes locais que não estão submetidos à transparência [tradução nossa] (ROCK, 2016).

Essa característica da influência do Poder Executivo mexicano nos órgãos responsáveis pela transparência não é exclusiva da política pública do direito de acesso à informação, nem tampouco uma relação de poder recente, restrita às esferas locais. Ao longo dos anos, a influência do Executivo na dinâmica da administração pública também ocorreu no governo federal.

A partir dos anos quarenta, o carisma e a autoridade deixaram de estar depositados no *caudillo* e no *cacique* (no pessoal) e começaram a ser associados ao próprio cargo.(...) É um cargo, ademais, que tem um enorme poder numa cultura burocrática patrimonial como a mexicana. Em 1970, um presidente da República podia repartir, entre 6 mil agraciados, 6 mil postos dos mais bem remunerados e de maior privilégio e *status* do país; em 1982, a distribuição atingia 10 mil cargos. Falamos de um poder considerável de premiação, castigo e distribuição patrimonial concentrado nessa instituição, a maior do sistema político mexicano (CARMÍN; MEYER, 2000: 332-333).

Para tentar diminuir as discrepâncias entre a legislação federal e as normas locais, em 2006, um grupo de governadores reunidos na cidade de Chihuahua no Segundo Congresso de Transparência Local, apresentaram ao Congresso Nacional um documento denominado “Iniciativa Chihuahua”, que consistia em uma proposta de reforma ao artigo 6o da Constituição.

Após início da tramitação na Câmara dos Deputados, foram estabelecidos os princípios sob os quais deveria ser alterado o citado artigo. O primeiro deles dizia que toda informação em posse dos órgãos do Estado mexicano é pública.

Rompe-se radicalmente com concepções de informação patrimonialistas ou fechadas, e confirma-se um princípio democrático básico, que consiste em que todo ato do governo deve estar sujeito ao escrutínio público (IFAI, 2008, p. 24, tradução nossa).

Adiante, após tramitação nas duas casas do Congresso, em julho de 2007, já no governo do presidente Felipe Calderón (PAN), o artigo 6o passou a contar com novos princípios que deveriam guiar o exercício do direito de acesso à informação pela federação, estados e Distrito Federal, entre eles: o de que toda informação em posse de qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo federal, estadual e municipal é pública e somente poderá ser reservada temporariamente por razões de interesse público.

Em 2010, foi a vez da entrada em vigor da Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais, ampliando a competência e atribuições, além de alterar o nome de Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental

<sup>4</sup> Art. 6º, VIII. A Federação contará com um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio(...). O órgão tem competência para conhecer os assuntos relacionados com o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais de qualquer autoridade, entidade, órgão ou organismo integrante dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, funções comissionados e fundos públicos, assim como qualquer pessoa física, jurídica, sindicatos que recebam e utilizem recursos públicos ou realizem atos públicos em âmbito federal; com exceção de assuntos jurídicos de competência da Suprema Corte de Justiça da Nação, quando será resolvido por um comitê integrado por três ministros. Também conhecerá os recursos interpostos por particulares a respeito de resoluções dos órgãos autônomos especializados dos estados e do Distrito Federal que classifique a informação como reservada, confidencial, inexistente ou que negue o acesso à informação, nos termos estabelecidos pela Lei (MÉXICO, Decreto publicado no Diário Oficial da União em 07/02/2014, tradução nossa).

<sup>5</sup> Pacto por México: acordo firmado em 2012 pelo presidente eleito e os principais partidos (PRI, PAN e PRD) para realizar grandes acordos e reformas, entre as quais constam reformas nas áreas financeira, educativa e de telecomunicações. Entre os acordos estão relacionados à transparência, prestação de contas e combate à corrupção, prevendo-se a ampliação das competências do IFAI. Disponível em <http://pactopormexico.org>. Acesso em 14/07/2016.

para Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados, mantendo-se a sigla IFAI. Essa lei objetiva proteger os dados pessoais em posse de particulares, para garantia da privacidade.

Com a reforma constitucional de 2007, apesar do IFAI passar a estar assegurado constitucionalmente, sua jurisdição limitava-se ao Poder Executivo Federal. Na prática, isso fazia com que os Poderes Legislativo e Judiciário e outros órgãos que lidam com recursos e informações públicas tivessem discrepâncias no exercício do direito de acesso à informação. Para tentar sanar essa lacuna, a Constituição do país passou por nova reforma em 2014, prevendo a transformação do órgão federal em um órgão autônomo nacional, que atuasse junto a uma ampla gama de sujeitos obrigados, nos três Poderes<sup>4</sup>.

Fruto de propostas de três partidos, PRD, PRI e PAN, a nova reforma busca dotar o país de um sistema integral de transparência e prestação de contas de modo a fazer parte da vida institucional do governo mexicano (CASTILLEJO, 2014: 58). Como visto no trecho da Constituição acima, o texto também amplia a relação de pessoas que passam a ser obrigadas a divulgar as informações, como é o caso dos sindicatos, partidos políticos e qualquer pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos. Também pode, de ofício ou a requerimento do organismo estadual ou do Distrito Federal, conhecer os recursos de revisão que por seu interesse e relevância o justifiquem.

A mais recente reforma constitucional em matéria de transparência ocorre com o retorno ao poder em 2012 de um presidente do partido PRI, Enrique Peña Nieto. Nessa volta à presidência da República, o partido retoma um projeto de apresentar uma série de reformas constitucionais que queriam implementar no México desde antes de 2000, em matéria de telecomunicações e energia, por exemplo.

É um governo que diz: para que passem essas reformas eu necessito intercambiar por outras a pedido da oposição. Chama-se a esse momento de Pacto por México<sup>5</sup>. Então esse regresso do PRI dá uma margem de renegociação importante ao governo e um dos assuntos que ele mesmo oferece como parte do intercâmbio é o tema da transparência e junto a esse tema aparece a luta contra a corrupção. Então é como uma moeda de troca, não é que o partido fosse convencido da transparência, e sim o que poderia dar uma cobertura de ética e ser uma proposta atrativa para a oposição e para a sociedade em geral, para poder aprovar sua reforma e fazer com que fossem aceitáveis. Na minha opinião, esse foi o grande contexto para a conquista da autonomia constitucional do INAI e seu controle sobre as decisões dos estados, porque neles havia menos controle sobre a transparência [tradução nossa] (PECHARD, 2016).

Para evitar que as resoluções do órgão autônomo que obriguem a administração pública a divulgar as informações sejam descumpridas, o mesmo inciso também dispõe que as resoluções passem a ser vinculatórias, definitivas e inatacáveis pelos sujeitos obrigados. A exceção é para os casos em que a matéria possa por em risco a segurança nacional, quando o Conselheiro Jurídico do Governo poderá recorrer junto à Suprema Corte



de Justiça.

A fim de regular o artigo após a reforma, em maio de 2015 entrou em vigor a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, que institui a transformação do IFAI em Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI). A nova legislação também lança as bases para criação de um Sistema Nacional de Transparência, cujo lançamento ocorreu em maio de 2016.

Com a criação da legislação geral, que serve de parâmetro para as leis estaduais e municipais, houve a necessidade de reforma para harmonização da legislação federal, a qual entrou em vigor em 9 de maio de 2016 e se aplica aos 882 sujeitos obrigados federais. Entre os artigos da nova lei estão fixadas 247 novas obrigações específicas que os sujeitos obrigados, no âmbito de suas atribuições, deverão cumprir de forma adicional às obrigações já fixadas na lei geral. Outra nova atribuição do INAI é a imposição de sanções como advertências públicas e multas para assegurar o cumprimento de suas determinações. Antes essa faculdade cabia aos órgãos internos de controle da Administração Pública que deveriam investigar e sancionar as condutas irregulares cometidas pelos servidores públicos, ou diretamente pela Secretaria da Função Pública (SFP).

## CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada sobre a gênese, pode-se perceber a natureza cíclica do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas ligadas ao direito à informação no México. Atualmente, o país vive um momento de reformulação a partir da avaliação dos primeiros anos de vigência da primeira norma infra-constitucional sobre o tema.

A primeira parte do artigo trouxe a inclusão do direito de acesso à informação na constituição mexicana, a partir de 1977, seguida das interpretações do Poder Judiciário. Primeiramente o tema dizia respeito ao acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação para ajudar na formação da opinião pública. Na sequência passou-se a colocar o direito das pessoas receberem informações verídicas dos órgãos públicos, a qual deveria ser regulamentada em legislação infraconstitucional.

A segunda parte traz as mudanças no cenário político, com a vitória nas eleições de 2000 de um candidato do Partido de Ação Nacional (PAN), Vicente Fox. Tratou-se da primeira derrota após 71 anos de um candidato do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Esse cenário abriu caminhos para a colocação do tema do direito de acesso na agenda do governo.

Após as eleições, a participação do Grupo Oaxaca, no momento de elaboração da lei federal sobre o assunto, teve papel importante na criação do órgão especializado, bem como na definição de suas atribuições, grau de autonomia orçamentária e das suas decisões.

A última parte do artigo mostra as reformas do direito de acesso, incluindo a proteção dos dados pessoais e a ampliação das competências do órgão federal, que passou a ter atuação em âmbito nacional, julgando recursos não somente do Poder Executivo, como dos Poderes Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal.

Para compreender a realização de políticas públicas sobre acesso à informação no México é preciso verificar que a legislação não esgota a temática no país, visto que tramitam no Congresso outros projetos de normas relacionadas respectivamente a arquivos públicos e a dados pessoais, além de um projeto sobre combate à corrupção, o que revela a dinâmica e a complexidade da implementação de uma política pública como a do direito de acesso em um Estado federado como o mexicano, cujos entes encontram-se em diferentes estágios rumo à cultura da transparência.

Como consequência da pesquisa, também se percebeu a necessidade de aprofundamento das concepções e práticas de políticas públicas sobre direito à informação não só no âmbito nacional, mas também no que se refere às instituições estaduais e municipais no México, além de estudos que desempenhem um papel de avaliar a abrangência e o dia a dia dos processos de solicitação e respostas dos órgãos públicos vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judicial.

Por fim, merece destaque a necessidade de reflexões sobre as ações do INAI como órgão recursal, criando métricas para avaliar seu papel como garante do direito à informação. Tais debates e contribuições podem ser relevantes para o aprimoramento do exercício do direito à informação em países latino-americanos, especialmente realidades como a brasileira que conta com lei de acesso há menos tempo que o México.

#### REFERÊNCIAS

CARMÍN, Héctor Aguillar; MEYER, Lorenzo. **À sombra da Revolução Mexicana: História Mexicana Contemporânea, 1910-1989**, tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

CASTILLEJO, Itzel Leticia Solano. **Retos y dificultades que ha enfrentado México sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública en los últimos años (2002-2014)**. 2015. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

DÍAZ, Véase Cossío J. R. (2002). **El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México** en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002, Uruguay: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

ESCOBEDO, Juan Francisco. **Movilización de la opinión pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública**. <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>. Acesso em 10 set 2015.

FUSER, Igor. **México em transe**. 2a edição. São Paulo: Scritta, 1995.

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. **Los criterios y resoluciones del IFAI**. 2008. Disponível em: [www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios\\_de\\_interes/estudio/&a=Criterios%20y%20resoluciones%20del%20IFAI.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudio/&a=Criterios%20y%20resoluciones%20del%20IFAI.pdf). Acesso em: 20 set 2014.



MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (1917), Editorial PAC, México, 1993.

MÉXICO. Decreto publicado no Diário Oficial da União em 07/02/2014. Disponível em: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014). Acesso em 22 set 2015.

MONTERO, AránzazuGuillán (org). **Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México**. CPLT. Chile, 2012.

NEUMAN, Laura. **Enforcement Models: Content and Context**. Access to Information Working Paper Series. The World Bank, 2009.

PESCHARD, Jacqueline. **Entrevista**. [abr.2016]. Entrevistadora: Ana Beatriz Lemos da Costa. Ciudad de México, 2016.

ROBERTO, Rock. **Entrevista**. [abr. 2016]. Entrevistadora: Ana Beatriz Lemos da Costa. Ciudad de México, 2016.

RUIZ, Rudolfo. **Entrevista**. [abr. 2016]. Entrevistadora: Ana Beatriz Lemos da Costa. Ciudad de México, 2016.

SÁNCHEZ, Mónica Vanessa Hernández. **Las deficiencias del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para fomentar el derecho constitucional del cual es garante**. 2011. 160 f. Monografía (Graduação em Ciências Políticas e Administração Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1156>. Acesso em 22 set 2015.